

# Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten: de Nederlandse omgang met overstromingsdreiging

Citation for published version (APA):

Heems, G. C., & Kothuis, B. L. M. (2012). *Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten: de Nederlandse omgang met overstromingsdreiging*. [Maastricht University]. Waterworks.

## Document status and date:

Published: 01/01/2012

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

# Voorbij de mythe van droge voeten

## Nederlanders, waterveiligheid en overstromingsdreiging

Trudes Heems  
Baukje Kothuis

Een impressie van het proefschrift

Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten

De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief



elijken water. De risicokaarten bekijkend, kun je - hoe gek het klinkt - bijvoorbeeld ook droge voeten houden in de polder De Beemster. Maar risicokaarten moet je in het ge-



Maar al dat water heeft ook een keerzijde. Ons klimaat verandert en er komt van verschillende kanten steeds meer water op ons af. De provincie Zuid-Holland heeft een belangrijke taak: we moeten ons dichtbevolkte en laaggelegen land veilig en droog houden. Zodat we de toekomst vol vertrouwen en met droge voeten tegemoet kunnen zien.

Een belangrijke stap op weg naar een veilig Zuid-Holland is de vaststelling van de zuukke schakels in



**Reactie: Iedereen wil droge voeten**

Alle waterschapspartijen willen droge voeten, dus hoeven we niet te stemmen. Deze ver-

met een 'wateropleiding', te neuten met 'dijkenkennis', die sommetjes kunnen maken ov



**Missie van Rijkswaterstaat (2)**

Rijkswaterstaat werkt voor u aan:

- droge voeten
- voldoende en schoon water
- vlot en veilig verkeer over weg
- betrouwbare en bruikbare infor

**roningen en Drenthe**

januari 2012

provincies zetten zich in voor "Droge voeten"

gedeputeerde staten van Drenthe stellen 147.750 euro tederzoek naar maatregelen tegen waterschade in Grou. De colleges van gedeputeerde staten van Groninge Voeten 2050 vastgesteld. Het projectplan vestrijk Hartmannen Moederdijf en Huize en Aa's en leu



### Voorbij de mythe van droge voeten

Nederlanders, waterveiligheid en overstromingsdreiging

Dit boek is een beknopte impressie van ons proefschrift  
*‘Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten. De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief’.*

**Promotores**

Prof.dr.ir. W.E. Bijker (Universiteit van Maastricht)  
Prof.dr. M.A. Hajer (Universiteit van Amsterdam)  
Prof.dr.ir. M.J.F. Stive (Technische Universiteit Delft)

**Dank**

Lieve Paul, Paul jr., Ties, Chris, Pien en Juul,  
jullie bijdragen, elk op karakteristieke liefdevolle,  
sportieve en ondersteunende wijze, was voor  
ons de afgelopen jaren onmisbaar bij het  
schrijven van ons proefschrift en dit boek.  
In ons hoofd was er soms weinig ruimte, maar  
in ons hart is voor jullie altijd ruimschoots plaats.

Eerste druk, september 2012  
©Trudes Heems en Baukje Kothuis

Foto’s op pagina’s 4-5, 8-9, 14-15, 18-19, 26-27,  
30-31, 36-37 en 40-41 Marisa Post  
Portret auteurs Maaïke Koomen  
Grafisch ontwerp steef liefing  
Vormgeving WATERWORKS, Amsterdam  
Drukwerk PrimaveraQuint, Amsterdam

Uitgeverij Bee’s Books, Amsterdam  
ISBN 978 90 74767 16 3  
NUR 610/757  
B/2012/0910/44

*Vragen? Opdrachten? Digitale versie van het hele proefschrift?*  
Neem contact op met [waterworks@planet.nl](mailto:waterworks@planet.nl)  
WATERWORKS v.o.f., Buitenrustpad 11 huis, 1097 MX Amsterdam

# Inhoudsopgave

<b>Verwondering</b>	6
<b>1. Leeft Nederland met water?</b>	10
Onderzoek	12
<b>2. Anders omgaan met water</b>	16
Verschillende betekenissen	17
<b>3. Overzicht discoursen sinds 1953</b>	20
Discours van strijd	22
Discours van overwinning	23
Discours van dreiging	24
Van overzicht naar inzicht	25
<b>4. Publiekscommunicatie over waterveiligheid</b>	28
Nauwelijks effect	29
<b>5. Publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten</b>	32
Ongewenste neveneffecten	33
Drie casussen: Petten, Noordwaard, Waterproef	33
Van inzicht naar uitzicht	35
<b>6. De veiligheidsmythe van droge voeten</b>	38
Blind vertrouwen en geen angst voor water	39
<b>7. Discours van zorg: acceptatie van kwetsbaarheid</b>	42
Een nieuwe invulling van het publieke debat	43
Wetenschap en praktijk	44
Aanbevelingen en adviezen	45
<b>Over de auteurs</b>	46







# Verwondering

**Kennis in minuten of seconden:**  
*Elk hoofdstuk in dit boek bestaat uit stukjes die in twee tot drie minuten te lezen zijn. Dankzij die opbouw kost het lezen van het hele boek ongeveer een uur. Voor lezers die nóg sneller willen weten waar een hoofdstuk over gaat, staan in de grijze vakken in de marge korte samenvattingen die in zo'n 5 seconden een hoofdlijn duidelijk maken.*

*Amsterdam, september 2004.* In een café aan de dijk achter ons kantoor vallen we in een verhit gesprek: “Zijn ze gek geworden, wat een paniekvoetbal van dat waterschap! Die bomen staan hier al jaren op de dijk, van mijn uitzicht blijven ze af!” De emotie blijkt veroorzaakt door het voornemen van waterschap Amstel, Gooi & Vecht om met een noodverordening alle 27 kastanjabomen op de Amsterdamse Ringdijk te kappen. Naar aanleiding van de dijkverschuiving in Wilnis in augustus 2003 verscherpte het waterschap de controles en constateerde dat de bomen op de dijk een gevaar vormen voor de veiligheid van de ruim dertigduizend inwoners van de stadspolder Watergraafsmeer in Amsterdam. Als ze omwaaien kan de polder volstromen. De omwonenden strijden echter fel tegen het plan van het waterschap en houden de werkzaamheden tegen. Zij stellen vraagtekens bij het handelen van het waterschap en de lokale overheid, het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer. Een groep bewoners heeft zelfs al opdracht gegeven voor een tegenonderzoek, dat moet aantonen dat de bomen geen gevaar opleveren.

## Vijf meter onder NAP

Terugwandeland naar kantoor bedenken we dat de Watergraafsmeer de diepste stadspolder van Nederland is, onze werkruimte ligt ruim vijf meter onder NAP. Dat wisten we wel, maar over de consequentie dat onze bureaus, boeken en computers kunnen overstromen, hadden we nooit eerder nagedacht. Getriggerd door het gesprek valt ons oog op een advertentie in de krant. ‘Nederland Leeft met Water’ luidt de intrigerende kop. In een stripverhaal graaft weerman Peter Timofeeff een vijver in zijn achtertuin en waarschuwt voor gevaren rond hoog water die Nederland bedreigen. Dit vinden we opmerkelijk: de discussie in het café ging weliswaar over de dijk, maar helemaal niet over waterveiligheid of overstromingsdreiging. De emotie betrof verlies van het mooie uitzicht op bomen. Wij beginnen ons af te vragen: leeft Nederland eigenlijk wel met water?

**In 5 seconden:**  
*Wij verwonderen ons erover dat Nederlanders zich in hun kwetsbare Delta nauwelijks waterbewust gedragen en vragen ons af waarom overheden daar begin 21e eeuw verandering in willen brengen.*

**1** Risicobewustgedrag is volgens V&W en BZK ‘verstandig preparatiegedrag voor zelfredzaamheid ten behoeve van het beperken van slachtoffers en schade en sneller herstel.’ Zie hun rapport *Versterken waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid. Verkenning van mogelijke doelen en strategieën* (2008, pagina 8).  
**2** Bijvoorbeeld uit de ‘Watermonitor’ die Rijkswaterstaat in 2001 en 2003 liet uitvoeren; ook het RIVM constateerde dit in 2004 in *Risico’s in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen*.

## Nieuw waterbeleid

We ontdekken al snel dat sinds 2000 het Nederlands waterbeleid in het teken staat van ‘Anders omgaan met Water’. In plaats van het water te weren en keren, moet het meer ruimte krijgen. Ministeries, provincies, gemeentes en waterschappen communiceren hierover met burgers in de publiekscampagne ‘Nederland Leeft met Water’. De campagne stuurt aan op meer waterbewustzijn en risicobewust gedrag in de Nederlandse samenleving<sup>1</sup>. Overheden verwachten dat publiekscommunicatie over waterveiligheid voor een andere omgang met water kan zorgen. Maar dat beleidsdoel wordt niet bereikt: uit diverse onderzoeken blijkt dat de meeste Nederlandse burgers zich niet risicobewust gedragen ten aanzien van overstromingsdreiging<sup>2</sup>.

## Hansje Brinker

Buiten de landsgrenzen is Nederland beroemd om zijn waterbeheer. Vol trots tonen we buitenlandse gasten de polders, dijken en grote waterwerken als Afsluitdijk en Deltawerken. En bij Madurodam wordt iedere bezoeker duidelijk gemaakt wie Hansje Brinker is. Maar hoeveel Nederlanders weten eigenlijk dat deze Hansje een door een Amerikaanse schrijfster verzonnen personage is? Bij aankomst op Schiphol verwoordde een piloot van Malaysian Airlines zijn verwondering als volgt: *‘Ladies and Gents, we just landed on the bottom of the sea. If Hansje Brinker pulls his finger out of the dike now, you all will soon be under the water surface and I might just keep my head dry. Welcome to Schiphol Airport’*. De fascinatie voor Nederlands waterbeheer bij buitenlanders steekt schril af bij de lauwe belangstelling van de doorsnee Nederlander. Nederlanders vinden goed waterbeheer blijkbaar zo vanzelfsprekend dat ze er verder niet bij stil staan.

## Promotie-onderzoek

Onze verwondering neemt toe: *Hoe is het zo ver gekomen dat Nederlanders in hun kwetsbare delta zich nauwelijks risicobewust gedragen en waarom willen overheden daar aan het begin van de 21e eeuw verandering in brengen, maar lukt hen dat niet?* We besluiten een promotie-onderzoek te starten naar de Nederlandse omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging vanuit sociaal-cultureel perspectief. In dit boek geven we een impressie van dat onderzoek en de conclusies, aanbevelingen en adviezen die daaruit volgen.

Afbeelding 1. Hansje Brinker op de dijk bij Madurodam.









**In 5 seconden:**  
Het blijkt lastig om gedrag van Nederlanders te veranderen als het gaat om waterveiligheid. Toch willen overheden sinds 2000 dat burgers zich meer risicobewust gaan gedragen. Ons onderzoek verklaart waarom dat zo moeilijk gaat en laat zien hoe maatschappijbrede zorg voor waterveiligheid wél mogelijk kan worden.

Afbeelding 2. Advertentie Nederland Leeft met Water, 2004.



# 1

## Leeft Nederland met Water?

<sup>1</sup> Heems & Kothuis (2012). *Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten. De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief*. Maastricht: Universiteit van Maastricht / Amsterdam: Waterworks.

<sup>2</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). *Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21e eeuw. Kabinetsstandpunt*. Den Haag.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: T. Terpstra (2010). *Flood Preparedness; Thoughts, Feelings and Intentions of the Dutch public*. Enschede: TUTwente; H. van der Most, S. de Wit, B. Broekhans & W. Roos (eds.) (2010). *Kijk op Waterveiligheid. Perceptie en Risico-communicatie bij het Omgaan met Overstromingsrisico's*. Delft: Eburon.

De publieke communicatiecampagne ‘Nederland Leeft met Water’ was eind 2004 aanleiding voor ons onderzoek. De titel intrigeerde ons: is dat zo? Leeft de gemiddelde Nederlander bewust met water? In onze directe omgeving was namelijk niemand bezig met water of overstromingen. In ons proefschrift onderzoeken wij hoe Nederlanders aan het begin van de 21e eeuw omgaan met waterveiligheid en overstromingsdreiging en waarom ze dat nu juist op die manier doen<sup>1</sup>.

**Anders omgaan met water**  
Na de (bijna) overstromingen van de grote Nederlandse rivieren in 1993 en 1995 rinkelden overal alarmbellen. Overheden zetten al snel in op ‘Anders omgaan met water’ en maakten dat zelfs de titel van het nieuwe waterbeleid<sup>2</sup>. Een belangrijk doel van dit beleid is meer waterbewustzijn en meer risicobewust gedrag van burgers, bedrijfsleven en bestuurders. Overheden menen dat met publieke communicatie over waterveiligheid en publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten te kunnen realiseren. Van deze strategieën verwachten ze geen ongewenste neveneffecten. Uit ons onderzoek blijkt dat deze verwachting niet alleen onjuist is, maar dat deze strategieën zelfs tot verontwaardiging, apathie en verlies van publiek vertrouwen leiden.

**Lastige opgave**  
Doeltreffende publieke communicatie over overstromingsdreiging en bijbehorende gedragsverandering blijken een lastige opgave voor beleidsmakers en waterveiligheidsexperts. Allerlei onderzoeken laten zien dat enerzijds de meeste burgers wel weten dat honderd procent garantie op droge voeten in de kwetsbare Nederlandse delta niet bestaat, maar het blijkt ook dat ze in de praktijk hun gedrag daar niet op aanpassen<sup>3</sup>. Wij betogen dat een veiligheidsmythe van droge voeten meer waterbewustzijn en risicobewust gedrag in de weg staat. Dat maken we helder door onderliggende sociale en culturele vanzelfsprekendheden in de omgang met waterveiligheid te duiden.

**In 5 seconden:**  
*Overzicht, inzicht en uitzicht. Het onderzoek levert een overzicht van drie dominante discourses sinds 1953, een inzicht in de belevingskloof tussen overheden en samenleving en een uitzicht op een alternatieve benadering van de omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging.*

4 Zie hoofdstuk 2.

5 M. Hajer (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process.* Oxford: Oxford University Press.

6 Zie hoofdstuk 3.

Onderzoek

Onderzoekscategorieën

Het onderzoek begint met een beschrijving van de onderwerpen waarover Nederlanders in het waterveiligheidsdebat aan het begin van de 21e eeuw spraken en discussieerden. We keken naar hoe professionals, politici, beleidsmakers, bedrijven, burgers en zelfs het koningshuis handelden en wat ze beweerden en schreven als het ging over waterveiligheid, waterbeleid en watermanagement. We analyseerden communicatie van overheden, burgers, bestuurders en bedrijfsleven in media, (beleids)documenten en op congressen en symposia. De meest centrale onderwerpen in dit debat konden wij indelen in drie onderzoekscategorieën: *leefomgeving*, *maakbaarheid* en *verantwoordelijkheid*. Uit de analyse van het debat blijkt dat betrokkenen aan diverse onderwerpen (die bij deze onderzoekscategorieën horen) heel verschillend betekenis geven én dat zij die verschillende betekenissen regelmatig tegelijkertijd en door elkaar gebruiken<sup>4</sup>.

Discourses

Taal speelt een belangrijke rol bij het geven van betekenis. Met behulp van taal beschrijven mensen hun werkelijkheid. Tegelijkertijd creëren veronderstellingen die horen bij bepaalde betekenissen ook een eigen werkelijkheid. Een beeld van die verschillende werkelijkheden ontstaat door te zoeken naar samenhangende patronen in de betekenissen die mensen geven aan bepaalde begrippen. Zo’n patroon noemen wij een *discours* en de zoektocht naar onderliggende betekenissen en patronen een *discoursanalyse*. Wanneer een groep mensen langere tijd een bepaald discours deelt, het reproduceert en er op herkenbare wijze naar handelt, zal dit discours steeds dominanter worden in hun samenleving<sup>5</sup>. We zullen zien dat de verschillende betekenissen die Nederlanders geven aan onderwerpen die horen bij de onderzoekscategorieën, voortkomen uit drie verschillende discourses (*strijd*, *overwinning* en *dreiging*) die sinds de ramp van 1953 in het waterveiligheidsdebat sterk aanwezig zijn<sup>6</sup>.

Publiekscommunicatie

Doeltreffende publieke communicatie over waterveiligheid en overstromingsdreiging blijkt niet eenvoudig. Wij onderzochten de campagnes *Nederland Leef met Water* en *Denk Vooruit*. Er is sprake van een ambivalente en verwarrende boodschap. Om in termen van de

7 Zie hoofdstuk 4.

8 Zie hoofdstuk 5.

9 Zie hoofdstuk 6.

10 Zie hoofdstuk 7.

campagnes te spreken: als de overheid Nederland veilig en droog houdt (Nederland Leeft met Water), waarom moet de samenleving zich dan voorbereiden op een ramp (Denk Vooruit)? Overheden slagen er niet in het beleidsdoel meer waterbewustzijn en risicobewust gedrag ten aanzien van waterveiligheid te realiseren met behulp van publiekscommunicatie<sup>7</sup>.

Publieksparticipatie

Ons onderzoek laat zien dat er sprake is van een belevingskloof. Bij betrokken overheden en experts krijgt waterveiligheid vooral betekenis vanuit het discours van dreiging, terwijl in de samenleving juist het discours van overwinning domineert. We onderzochten drie actuele casussen over publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten. In al deze casussen bleek publieksparticipatie te leiden tot meerdere ongewenste neveneffecten als wederzijdse teleurstelling, verontwaardiging, verlies van vertrouwen en zelfs wantrouwen<sup>8</sup>.

De veiligheidsmythe van droge voeten

Deze publieke emoties vinden hun oorsprong in twee fenomenen. De eerste is het onvoldoende herkennen en erkennen van de belevingskloof tussen overheden en samenleving. De tweede is een nationaal verankerde ‘veiligheidsmythe van droge voeten’ en de daarbij behorende verschillende verwachtingen en vanzelfsprekeden. Blind vertrouwen in overheden en experts en afwezigheid van elke angst voor water kenmerken deze mythe. Wij betogen dat ‘de mythe van droge voeten’ kan worden gedeconstrueerd door kritisch vertrouwen in overheden en experts en een cognitieve angst voor mogelijk levensbedreigend water te stimuleren. Pas dan kunnen Nederlanders echt anders omgaan met water<sup>9</sup>.

Van risicobeheersing naar acceptatie van kwetsbaarheid

Met de deconstructie van de veiligheidsmythe en een alternatief discours (het discours van zorg) kan een andere omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging zich maatschappelijk verankeren. In plaats van risicobeheersing komt daarbij de acceptatie van kwetsbaarheid centraal te staan. In de omgang met de leefomgeving ligt het accent hierbij op de wispelturige interactie van natuur en cultuur. Maakbaarheid krijgt betekenis op basis van zowel cognitief als gevoelsmatig gestuurde rationaliteit. Taken en verantwoordelijkheden rond waterveiligheid worden verdeeld, afgestemd op competenties van de betrokken partijen<sup>10</sup>.







## Anders omgaan met water

### **In 5 seconden:**

*In het Nederlandse debat over waterveiligheid is veel discussie over onderwerpen die horen bij de onderzoekscategorieën 'leefomgeving', 'maakbaarheid' en 'verantwoordelijkheid'. Nederlanders geven niet alleen op verschillende manieren betekenis aan deze discussie-onderwerpen maar gebruiken die verschillende betekenissen ook tegelijkertijd en door elkaar.*

**11** Een mooi voorbeeld is het landelijk programma *Ruimte voor de Rivier* waarin onder andere noodoverlopen, by-passes en verbredingen van de grote rivieren op het programma staan.

Bestudering van het debat over waterveiligheid aan het begin van de 21e eeuw maakt duidelijk dat de meeste burgers maar weinig interesse tonen in informatie over waterveiligheid. De aanwezigheid van de Deltawerken geeft veel Nederlanders het gevoel dat de strijd tegen water met behulp van ingenieuze technologie is gewonnen en droge voeten door overheden worden gegarandeerd. De problemen met de rivieren in de jaren negentig en de bijbehorende evacuaties, maakten beleidsmakers er echter van bewust dat een overstroming wel degelijk mogelijk is en dat overheden daar de verantwoordelijkheid niet alleen voor kunnen en willen dragen. Met de slogan 'Anders omgaan met water' sturen overheden vanaf die tijd aan op een andere omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging; *ruimte voor water* wordt het adagium<sup>11</sup>. Zij menen dat allereerst draagvlak in de samenleving noodzakelijk is om maatregelen voor dit nieuwe beleid uit te kunnen voeren. In de nieuwe visie moeten burgers, bedrijven en bestuurders daarnaast ook zelf een bijdrage leveren aan het verminderen van de risico's, in aanvulling op inspanningen van overheden en experts.

### **Drie onderzoekscategorieën**

We zien dat overheden en experts op weinig eenduidige manier debatteren over discussie-onderwerpen rond waterveiligheid. Wij identificeren drie onderzoekscategorieën waar veel van deze onderwerpen in te plaatsen zijn. Deze categorieën geven richting aan ons onderzoek. In de categorie *leefomgeving* gaat het om de relatie tussen mensen en natuur. In de categorie *maakbaarheid* gaat het om mogelijkheden van en wensen tot beheersing en controle van water en samenleving. In de categorie *verantwoordelijkheid* ten slotte, gaat het om hoe de verantwoordelijkheden rond waterveiligheid moeten worden verdeeld. Opvallend is dat veel Nederlanders niet alleen regelmatig op verschillende manieren betekenis aan deze categorieën geven, maar dat zij deze betekenissen ook tegelijkertijd en door elkaar gebruiken. De beknopte weergave van deze verschillende betekenissen in de volgende paragraaf geeft een indruk van waar het in het huidige debat over waterveiligheid over gaat.



Afbeelding 3. Kabinetsbesluit 'Anders omgaan met water' uit 2000.

### **Verschillende betekenissen**

#### **Leefomgeving**

In relatie tot de onderzoekscategorie leefomgeving komen verschillende rollen voor water ten aanzien van mensen naar voren. Zo is water soms vriend, soms vijand en soms bondgenoot. Begin 21e eeuw is er veel nadruk op de vriendschappelijke relatie met water, maar het opkomende risicodenken zorgt ervoor dat water ook wordt gezien als een serieus veiligheidsrisico. De (bijna)overstromingen van de grote rivieren midden negentiger jaren, de toenemende aandacht voor klimaatverandering en de grote internationale overstromingrampen in Zuid-Oost Azië en New Orleans zorgen voor de toename van aandacht voor de dreiging van water. De rol van water als bondgenoot zien we terug in concepten als 'bouwen met de natuur'.

#### **Maakbaarheid**

Rond de onderzoekscategorie maakbaarheid gaat het om beheersing en controle. 'Harde', 'zachte', flexibele en integrale beheersingsidealen wisselen elkaar af. Begin 21e eeuw lijkt het geloof in maakbaarheid afgenomen; regelmatig worden door verschillende partijen vraagtekens geplaatst bij het verstrekken van veiligheids-garanties. Nader onderzoek maakt duidelijk dat beheersbaarheid als zodanig niet ter discussie staat, maar dat het gaat om invulling van die beheersbaarheid. Het onderkennen van overstromingsrisico's impliceert een maakbaarheidsideologie die ook beheersing van de situatie *na* de ramp benadrukt.

#### **Verantwoordelijkheid**

In deze onderzoekscategorie gaat het om verdeling van verantwoordelijkheden. Is er sprake van natuurlijke overmacht, zijn uitsluitend overheden en experts verantwoordelijk of moet elke Nederlander een eigen deel bijdragen? Begin 21e eeuw is waterveiligheid vooral een collectief vraagstuk waarvoor de overheid verantwoordelijkheid neemt. Geïnspireerd door het idee van de participatiestaat wordt tegelijkertijd steeds meer nadruk gelegd op gedeelde en eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. 'We zijn samen verantwoordelijk.' De diverse opvattingen over verdeling van verantwoordelijkheden leiden tot onzekerheid en onduidelijkheid bij betrokkenen over waarvoor ze precies wel en niet verantwoordelijk zijn als het gaat om waterveiligheid.





**In 5 seconden:**  
*Nederlanders spreken op allerlei verschillende manieren over onderwerpen rond waterveiligheid en overstromingsdreiging. Ons onderzoek laat zien dat sinds 1953 drie discourses het debat domineren: ‘strijd’, ‘overwinning’ en ‘dreiging’. Elk discours is gebaseerd op specifieke veronderstellingen en creëert bepaalde verwachtingen.*

12 LNC staat voor ‘landschap, natuur en cultuurhistorie’.

Kijkend naar waterveiligheid, blijken diverse discussieonderwerpen allerlei verschillende betekenissen te krijgen. Wij onderzochten: *Waar komen die verschillende betekenissen vandaan?* Voor antwoord op die vraag analyseerden we zes adviezen over waterbeleid van invloedrijke commissies die tussen 1953 en 2008 hun rapport uitbrachten. Dit biedt een overzicht van de dominerende discourses en betekenissen in het debat over waterveiligheid.

**Zes adviezen**

De volgende zes rapporten passeerden de revue:

- Het *Rapport* van de eerste Deltacommissie uit 1961 dat leidde tot het Deltaplan voor kustveiligheid.
- Het *Rapport Commissie Rivierdijken* van de Commissie Becht uit 1977 dat conflicten over verzwaren van de rivierdijken tussen ‘dijk-verzwaarders’ en aanhangers van ‘LNC-waarden’<sup>12</sup> moest beslechten.
- Het advies *Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen* van de eerste Commissie Boertien uit 1993, ingesteld vanwege de opnieuw hoog opgelopen spanning over oplossingen voor rivieren.
- Het advies *de Maas terug* van de tweede Commissie Boertien ofwel de Commissie Watersnood Maas uit 1994, ingesteld na de (bijna) overstromingen van de grote rivieren in 1993.
- Het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw ofwel de commissie Tielrooij uit 2000: *Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*. Deze commissie moest maatregelen voor een nieuwe beleidsaanpak voorstellen.
- En tenslotte het advies van de Tweede Deltacommissie ofwel de Commissie Veerman uit 2008, getiteld: *Samen werken aan water. Een land dat leeft bouwt aan zijn toekomst*. De commissie kreeg net als zijn beroemde naamgenoot een ultralangetermijn opdracht: advies over richtlijnen en maatregelen voor omgang met overstromingsdreiging voor de komende eeuwen.

De analyse van de adviezen en hun context levert drie dominante discourses met betrekking tot waterveiligheid op (zie figuur 1).

Nederlands waterveiligheidsdebat		Midden 90-er jaren - 2008	
		Begin 70er - begin 90er jaren	Discours van dreiging
1953 - eind 60er jaren		Discours van overwinning	
Onderzoekscategorie	Dominant discours	Discours van strijd	
	Leefomgeving	Vechten tegen natuur	Beschermen van natuur
	Maakbaarheid	Rationeel beheersingsideaal	Romantisch beheersingsideaal
	Verantwoordelijkheid	Overmacht	Overheid
			Gedeeld, samen

Figuur 1. Betekenissen onderzoekscategorieën behorend bij de discourses van strijd, overwinning en dreiging in het Nederlands waterveiligheidsdebat.

**Kenmerkende lijnen**

In de omgang met waterveiligheid zijn van 1953 tot 2008 een aantal grote bewegingen waarneembaar. De aandacht verschuift van de aanpak van lokale hoogwaterproblemen naar nadruk op mondiale klimaatproblemen. Daarnaast verandert de strategie van keren en weren en vechten tegen het vijandige water naar ruimte voor water en leven met water als vriend en bondgenoot. Dit alles speelt zich af in een zich geleidelijk veranderende maatschappelijke context: van ontwikkeling en bloei van een verzorgingsstaat naar een participatiestaat in wording.

In de loop van deze halve eeuw ontwikkelen zich drie dominante patronen met elk eigen veronderstellingen en handelingspraktijken in de omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging. Wij benoemen deze als de discourses van *strijd*, *overwinning* en *dreiging*. De betekenissen van de onderzoekscategorieën ‘leef-omgeving’, ‘maakbaarheid’ en ‘verantwoordelijkheid’ verschilt per discours. In de volgende paragrafen laten we per discours zien welke betekenissen dat zijn. Als houvast volgen hier eerst de grote en kenmerkende hoofdlijnen in de ontwikkeling van de discourses tussen 1953 en 2008:

- Van weren van de natuur (water), via beschermen van natuur en natuurontwikkeling naar bouwen met natuur.
- Van strategieën voor weerkracht (Deltawerken) via weerkracht (noodoverloopgebieden) naar verende weerkracht (Ruimte voor de Rivier) en kerende weerkracht (zandsuppleties).
- Van overmacht van natuur en goddelijke interventies via garanties van de overheid naar gedeelde gezamenlijke verantwoordelijkheid voor waterveiligheid.
- Van nadruk op kwetsbaarheid van mensen via nadruk op kwetsbaarheid van natuur naar nadruk op bestuurlijke kwetsbaarheid.





Afbeelding 4. Van Veen illustreert de nationale reputatie en identiteit van Nederlandse waterbouwers als heroïsche strijders (1948).

<sup>13</sup> Zoals de Deltacommissie het benoemde.

<sup>14</sup> Rijkswaterstaat & KNMI (1961). *Verslag over de stormvloed van 1953*. 's Gravenhage: Staatsdrukkerij.

<sup>15</sup> Zo werd na de watersnoodramp van 1953 bijvoorbeeld in de Tweede Kamer de retorische vraag: ‘Wie kan keren de Hand de Heren?’ gesteld.

### Discours van strijd

Het discours van strijd domineerde het debat over waterveiligheid in de periode 1953 tot eind jaren zestig. In deze periode werden waterveiligheidsrisico’s door alle Nederlanders ervaren en erkend. De nationale reputatie en identiteit van Nederland als wereldvermaarde waterbouwkundige natie<sup>13</sup> had een deuk opgelopen door de traumatische overstromingsramp van 1953. Overheden en experts zetten met de Deltawerken een tegenoffensief van ongeken­de omvang in.

#### *Vechten tegen natuur*

De relatie met de leefomgeving wordt in het discours van strijd bepaald door het idee dat kwetsbare mensen moeten worden beschermd tegen een vijandige natuur. Een eensgezinde strijd tegen verwoestend water - ook wel de waterwolf genoemd - staat centraal. Om de samenleving te beschermen tegen het binnendringende en schade veroorzakende water moeten de ‘kwade invloeden der zee’<sup>14</sup> worden bedwongen. In deze opvatting staan natuur en cultuur los van elkaar.

#### *Rationeel beheersingsideaal*

Het uitgangspunt is dat toekomstige rampen kunnen en moeten worden voorkómen door water te weren en te keren. Preventieve veiligheidsmaatregelen in de vorm van omvangrijke waterkeringen en gebaseerd op buitengewoon strenge veiligheidsnormen, zorgen ervoor dat veiligheidsrisico’s in de toekomst kunnen worden beheerst. Het ingenieuze Deltaplan moest zorgen voor veiligheid na de ramp van 1953. De Deltawet stond daarvoor garant: ‘Dit nooit meer’<sup>14</sup>. De Deltawerken werden in de naoorlogse jaren hét symbool van de wederopbouw van de Nederlandse identiteit en samenleving.

#### *Overmacht*

Na de ramp van 1953 voelden politiek en bestuur zich niet direct verantwoordelijk voor de overstroming. De centrale overheid beriep zich op overmacht (oerkrachten in de natuur en goddelijke interventie<sup>15</sup>), maar voerde tegelijkertijd in de strijd tegen het water wel het bevel. Betrokken overheden en bestuurders pleitten voor een meer centrale overheidsverantwoordelijkheid van waterveiligheid, zoals past bij de opkomst van de verzorgingsstaat met een christelijk-paternalistische moraal.



Afbeelding 5. Koningin Beatrix opent Oosterscheldekering 1986.

<sup>16</sup> In plaats van ‘kwade natuur’ die kwetsbare mensen bedreigt, zoals in het discours van strijd wordt aangenomen.

<sup>17</sup> Adviesrapport van de Commissie Boertien II uit 1994, pagina 12.

### Discours van overwinning

In de jaren zeventig en tachtig leidde de vraag *hoe* waterveiligheid in het rivierengebied moest worden vormgegeven, tot felle discussies. Traditionele dijkverzwaarders en beschermers van landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische (LNC) waarden kwamen tegenover elkaar te staan. Het discours van strijd tegen het water verloor aan dominantie, een nieuwe benadering diende zich aan in de vorm van het discours van overwinning. Waarden en normen ten opzichte van waterveiligheidsbeleid verschilden per betrokken partij. De subcultuur met de meeste maatschappelijke invloed bepaalde uiteindelijk wat effectief en voor het collectief wenselijk was.

#### *Beschermen van natuur*

De strijd tegen het water lijkt gestreden en dat geeft ruimte voor een andere beleving van de relatie tussen mensen en natuur. Denken over levensbedreigende overstromingsrampen past niet in een overwinningvisie waarin het vriendschappelijk karakter van water centraal staat. In de jaren zeventig ontstonden maatschappelijke conflicten vanuit het idee dat mensen in hun streven naar vooruitgang kwetsbare natuur bedreigden<sup>16</sup>. Bescherming van landschap, natuur en cultuurhistorie speelde een belangrijke rol bij waterveiligheidsprojecten in het rivierengebied.

#### *Romantisch beheersingsideaal*

Het idee dat veiligheid kan worden gegarandeerd krijgt in het discours van overwinning betekenis vanuit ‘zachte’ milieu- en natuuruitgangspunten in plaats van met ‘harde’ waterkeringsmaatregelen. Naast waterbouwkundige kennis en ervaring zijn hiervoor ook andere inzichten nodig, bijvoorbeeld uit de ecologie en de milieukunde. Vanuit deze visie kon waterveiligheid worden gerealiseerd met behulp van zogenaamde ‘uitgekiende’ ontwerpen. Dit maakte een ‘verbetering van de landschappelijke structuur’ en het ‘benadrukken van het bestaande cultuurlandschap’ mogelijk<sup>17</sup>.

#### *Overheden zijn verantwoordelijk*

Overheden nemen alle verantwoordelijkheid voor waterveiligheid. De overtuiging dat overheden droge voeten kunnen en moeten garanderen is een collectieve vanzelsprekende aanname. Het verlagen van de veiligheidsnormen in het rivierengebied duidt op een afnemend risicobewustzijn in de samenleving.



Afbeelding 6.Nieuwsbrief Crisisbeheersing van het ministerie van BZK, mei 2006.

18 Bijvoorbeeld het ontwikkelen en oefenen van rampenscenario's, evacuatieplannen en crisiscommunicatie.

Discours van dreiging

Het discours van dreiging werd dominant in het debat over waterveiligheid van midden jaren negentig tot in het eerste decennium van de 21e eeuw. Problemen met de rivieren in 1993 en 1995 brachten bestuurlijke kwetsbaarheid aan het licht. Ook de tsunami in Zuid-Oost Azië en de watersnoodramp in New Orleans zetten veel experts aan het denken. De veronderstelde overwinning op het water kwam ter discussie te staan. Bij overheden nam het risicobewustzijn weer toe, net als na de ramp van 1953. Dijkversterkingsprojecten werden versneld uitgevoerd. Tegelijkertijd kreeg ook ‘ruimte voor water’ steeds meer draagvlak.

Bouwen met de natuur

Begin 21 eeuw neemt de aandacht voor de gevolgen van een mogelijke klimaatverandering sterk toe. In het debat over waterveiligheid leidt dit tot aandacht voor zeespiegelstijging en verhoogde rivierafvoeren. In het zoeken naar oplossingen domineert een visie op water als bondgenoot. Concepten als ‘Ruimte voor water’ en ‘Building with nature’ staan centraal. Ruimte voor water levert verende weerkracht op (zoals ‘meebewegende’ breedte van rivieren) en bouwen met natuurlijke elementen levert kerende weerkracht op (zoals zand dat door water langs de kust wordt verplaatst).

Flexibel beheersingsideaal

Voor wat betreft maakbaarheid domineert een flexibele aanpak omdat langetermijn scenario's onzeker zijn. Het uitgangspunt blijft beheersen van overstromingsrisico's, maar het accent komt naast preventieve maatregelen ook op de beheersing van een mogelijke overstroming te liggen18. Zowel waterveiligheid, natuurontwikkeling als ruimtelijke ordening maken aanspraak op de beperkte ruimte. Maar het is ingewikkeld hun waarden ten opzichte van elkaar te bepalen, omdat ze moeilijk vergelijkbaar zijn.

Overheden en samenleving samen verantwoordelijk

Overheden sturen aan op een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor waterveiligheid. De ‘hele’ samenleving moet deelnemen om doelen te bereiken die zowel in het nu, de nabije als de zeer verre toekomst liggen. Deze verschillende tijdhorizonten maken verantwoordelijkheden voor waterveiligheid tot een ingewikkelde en ongrijpbare aangelegenheid.

19 O.a. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2004). *Risico's in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen*. Bilthoven: RIVM. Rapport nr. 500799002, mei 2004; J. de Boer, H. Goosen & D. Huitema (2003). *Bewust werken aan waterbewustzijn*. Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit.

20 V&W (2000). *Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21e eeuw. Kabinetsstandpunt*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2000.

21 Ministeries V&W en BZK (2007). *Waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid. Kennen, voelen, willen en doen*. Den Haag: DG Water & ERC; Ministeries van V&W en BZK (2008). *Versterken waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid. Verkenning van mogelijke doelen en strategieën*. Den Haag: DG Water & ERC.

Van overzicht naar inzicht

Het overzicht van de drie discourses en de bijbehorende betekenissen van de onderzoekscategorieën geeft inzicht in de veranderende relatie tussen overheden en samenleving. In het publieke debat wordt aan het begin van de 21e eeuw veel gesproken over risico's die samenhangen met klimaatverandering en over de noodzaak tot gezamenlijke verantwoordelijkheid voor waterveiligheid. Tegelijkertijd is een gevoel van gevaarlijke dreiging in de Nederlandse samenleving niet of nauwelijks aanwezig. Integendeel, de meeste burgers hebben voor wat betreft waterveiligheid zeer veel vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van verantwoordelijke overheden en experts19.

Belevingskloof

Wij constateren hier een belevingskloof. Bij veel burgers domineren veronderstellingen die horen bij het discours van overwinning. Overheden beleven de omgang met waterveiligheid echter veelal vanuit veronderstellingen die horen bij een discours van dreiging. Het erkennen van een mogelijke overstromingsramp als reëel toekomstig scenario vraagt volgens overheden om meer waterbewustzijn. Niet alleen overheden en experts moeten zich dat realiseren, ook burgers, bedrijven en bestuurders moeten bewuster worden van risico's van leven in een delta. Overheden stellen dat in de Nederlandse samenleving meer risicobewust gedrag zal ontstaan als gevolg van dit grotere waterbewustzijn20.

Twee ‘no regret’ strategieën

Deze andere omgang met water menen overheden te kunnen bereiken met behulp van twee instrumenten: publieke communicatie en publieke participatie. De publiekscampagnes gaan over overstromingsdreiging en veiligheidsmaatregelen die overheden, waterbeheerders en -experts plannen en uitvoeren. Publieke participatie is het betrekken van burgers bij besluitvorming over waterveiligheidsprojecten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om projecten in het kader van programma's als *Ruimte voor de Rivier* of *Prioritaire Zwakke Schakels* in de kustverdediging. Overheden verwachten dat communicatie- en participatiestrategieën ‘nauwelijks negatieve effecten’ opleveren, het zijn zogenaamde ‘no regret’ strategieën21. Uit ons onderzoek blijkt echter dat deze instrumenten niet onschuldig zijn.







# Publiekscommunicatie over waterveiligheid

22 TNS-NIPO (2006). *Risicoperceptie bij overstromingen in relatie tot evacuatiebereidheid*. Amsterdam: TNS-NIPO; H. van der Most, S. de Wit, B. Broekhans & W. Roos (eds.) (2010). *Kijk op Waterveiligheid. Perceptie en Risicocommunicatie bij het Omgaan met Overstromingsrisico's*. Delft: Eburon.



In het streven naar gezamenlijke verantwoordelijkheid voor waterveiligheid noemen de ministeries van Verkeer & Waterstaat (V&W) en Binnenlandse Zaken (BZK) publiekscommunicatie als belangrijk instrument voor het opnieuw ‘framen’ van de waterveiligheidsboodschap. Zij zien communicatie als het instrument bij uitstek waarmee direct invloed op waterbewustzijn kan worden uitgeoefend. Het doel van meer waterbewustzijn is meer risicobewust gedrag en dat moet weer bijdragen aan de duurzame veiligheid en bewoonbaarheid van Nederland. Het is echter niet gelukt om met behulp van de publiekscampagnes ‘Nederland Leeft met Water’ (NLMW) en ‘Denk Vooruit’ (DV) dit doel te bereiken. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat burgers niet of nauwelijks het door overheden gewenste waterbewuste gedrag vertonen<sup>22</sup>.

## Nederland Leeft met Water

De campagne NLMW startte in 2003 en is in 2012 in haar vierde fase. Hoewel de fases onderling sterk verschillen in vormgeving, blijft de centrale boodschap constant: ‘Zo houden wij Nederland veilig en droog.’ Het woord ‘wij’ verwijst hier zowel naar de zenders (overheden) als ontvangers (de samenleving) van deze boodschap. Het logo ‘Nederland Leeft met Water’ representeert de initiatiefnemers van NLMW: het ministerie van V&W, het interprovinciaal overleg (IPO), de vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). In de vierde fase maakt ook het ministerie van VROM deel uit van dit collectief.

## Denk Vooruit

Naast NLMW is er een tweede publiekscampagne die begin 21e eeuw communiceert over waterveiligheid: ‘Denk Vooruit’ (DV). Deze campagne startte in 2006 op initiatief van het ministerie van BZK en is in 2012 in haar derde fase. In DV wordt voor het eerst in een crisis campagne de mogelijkheid van een overstromingsramp expliciet als een reëel toekomstig scenario gecommuniceerd. DV moet burgers bewust maken van het feit dat ze leven in een risicosamenleving.



## In 5 seconden:

Publiekscommunicatie over waterveiligheid kenmerkt zich door een verwarde boodschap: we zijn veiliger dan ooit, maar tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met een ernstige overstromingsramp die morgen kan plaatsvinden.

## Nauwelijks effect

### Verwarde boodschap

Analyse van de campagnes toont aan dat sprake is van een verwarde boodschap. Enerzijds benadrukken overheden voortdurend hoe zij Nederland veilig en droog houden (Nederland Leeft met Water), maar tegelijkertijd wijzen ze erop dat burgers voorbereidingen moeten treffen voor een ernstige overstromingsramp die bij wijze van spreken morgen kan plaatsvinden (Denk Vooruit).

### Gebruik discourses

De discourses van ‘strijd’, ‘overwinning’ en ‘dreiging’ worden in de campagnes tegelijkertijd en door elkaar gebruikt. We zien daardoor in beide campagnes verschillende betekenissen van de onderzoekscategorieën ‘leefomgeving’, ‘maakbaarheid’ en ‘verantwoordelijkheid’. Zo wordt water gepresenteerd als vriend of kansrijke bondgenoot, ondanks de nadruk op de dreiging van zeespiegelstijging en andere negatieve gevolgen van klimaatverandering. En hoewel garanties op veiligheid voorzichtig ter discussie worden gesteld, blijft tegelijkertijd het idee van beheersbaarheid van risico’s gehandhaafd. Tenslotte wordt uit de campagnes niet duidelijk wie nu eigenlijk voor wat precies verantwoordelijk is als het gaat om waterveiligheid.

### Effecten

De verwarde communicatie draagt niet bij aan het overbruggen van de belevingskloof. Burgers hebben alle mogelijkheid om uit de overheidscommunicatie die informatie te destilleren die past bij hun eigen betekenisgeving aan waterveiligheid. De campagnes leveren vooralsnog geen actieve negatieve effecten op, precies zoals overheden verwachten. Maar ook geen positieve effecten: burgers blijven passief vanuit de veronderstellingen die horen bij het discours van overwinning en reageren niet of nauwelijks op de campagnes die zijn gebaseerd op het discours van dreiging<sup>23</sup>. Maar wanneer burgers rond het nemen van waterveiligheidsmaatregelen problemen ervaren die hen zelf direct raken, levert het verschil in beleving wel degelijk ongewenste neveneffecten op. Dit blijkt bij publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten: het tweede instrument dat overheden inzetten om meer waterbewustzijn en risicobewust gedrag te bereiken. In het volgende hoofdstuk kijken we naar dat instrument.

23 Het feit dat het beleidsdoel ‘meer risicobewust gedrag in de samenleving’ niet wordt bereikt, kan echter ook als een negatief effect worden gezien.







# 5

## Publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten

### **In 5 seconden:**

*Uit ons onderzoek blijkt dat het waterbewustzijn van burgers door participatie toeneemt. Maar het door overheden gewenste risicobewuste gedrag blijft uit. Wél treden er ongewenste neveneffecten op zoals verontwaardiging, apathie en wederzijds verlies van vertrouwen. Dit is het gevolg van het verschil in beleving tussen burgers (overwinning) en overheden (dreiging).*

Om de Nederlandse samenleving waterbewuster te maken en meer risicobewust gedrag te ontwikkelen, gebruiken overheden twee zogenaamde ‘no regret’ strategieën: publieke communicatie over waterveiligheid en publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten. In het vorige hoofdstuk onderzochten we de eerste strategie, in dit hoofdstuk de tweede.

### **Ongewenste neveneffecten**

Wij onderzochten drie casussen waarin burgers werden betrokken bij de omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging: ‘Petten’, ‘Noordwaard’ en ‘Waterproef’. Uit bestudering van de casussen blijkt dat de strategie van publieksparticipatie bij waterveiligheidsprojecten vaak zorgt voor meer waterbewustzijn bij burgers, bedrijfsleven en bestuurders. Maar dit toegenomen waterbewustzijn leidt niet of nauwelijks tot het door overheden gewenste risicobewuste gedrag. Het onvoldoende (h)erkennen van de belevingskloof tussen overheden (dreiging) en burgers (overwinning) bij publieksparticipatie heeft wel een aantal ongewenste effecten. Deze variëren van apathie, verontwaardiging, verlies van wederzijds vertrouwen tot wantrouwen van verantwoordelijke overheden.

### **Emoties**

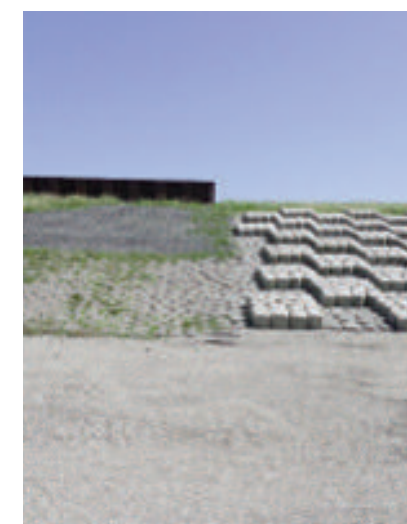
De reacties van burgers waren sterk emotioneel gedreven en hadden een negatieve invloed op het proces. Ondanks de rationele erkenning dat honderd procent garantie op veiligheid niet bestaat, waren zij ervan overtuigd dat overheden letterlijk droge voeten garanderen. Verantwoordelijke overheden konden moeilijk omgaan met deze emotionele reacties van burgers. De overheidscommunicatie was vooral procesgericht en juridisch van aard.

### **Drie casussen**

De casussen zijn projecten in de meest overstromingsgevoelige gebieden in Nederland, zowel langs de kust als de grote rivieren. Het gaat niet alleen om projecten die een overstromingsramp moeten voorkómen maar ook om maatregelen voor als een ramp wél plaats zou vinden. In elke casus onderzochten we verhaallijnen die een belangrijke rol speelden in het besluitvormingsproces. Deze verhaallijnen en bijbehorende betekenisflexibele begrippen bepaalden de coalitievorming. Door deze ontwikkelingen te plaatsen in de context van de discoursen van ‘strijd’, ‘overwinning’ en ‘dreiging’, wordt duidelijk waar emotionele reacties van betrokkenen vandaan kwamen. In deze paragraaf geven we een kort overzicht van de drie casussen.

### **Casus 1: Versterking van de Hondsbossche en Pettemer Zeewering**

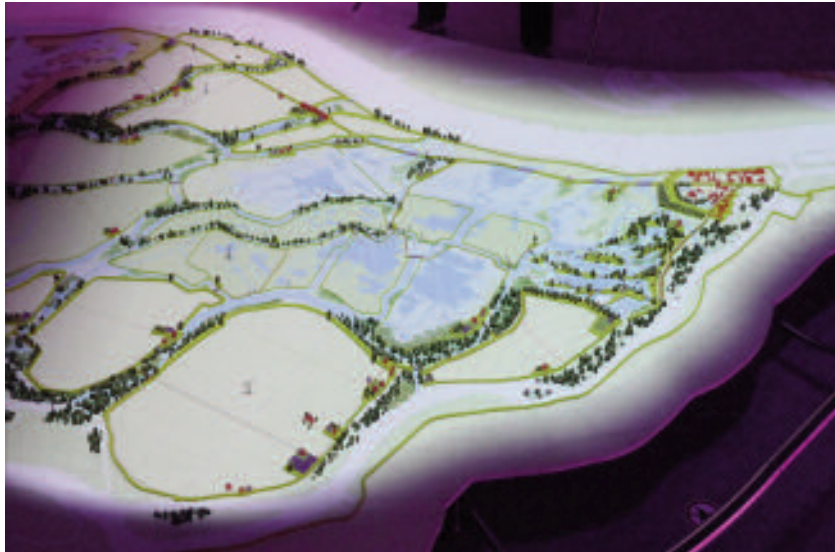
De casus Petten betreft een preventieve maatregel voor meer waterveiligheid in het kustgebied van Noord-Holland. Het gaat om versterking van de Hondsbossche en Pettemer Zeewering in het kader van het project Zwakke Schakels. Verantwoordelijke overheden en experts kozen in eerste instantie voor een overslagbestendige dijk. Burgers noemden dit al snel de ‘overslagdijk’. Deze oplossing sloot niet aan bij hun veiligheidsbeleving, gebaseerd op het discours van overwinning. Een dergelijke dijk was voor hen onacceptabel, omdat het in hun ogen betekende dat zij natte voeten konden verwachten. Dit resulteerde in veel verontwaardiging en verlies van publiek vertrouwen in overheden.



*Afbeelding 7. De tijdelijke damwand in de Pettemer zeewering en de wonderlijke overgang tussen de Hondsbossche en Pettemer zeewering.*



Afbeelding 8. Maquette van het project Ontpoldering Noordwaard in het Biesbosch Museum.



### **Casus 2: Ontpoldering van de Noordwaard**

De casus Noordwaard betreft ook een preventieve maatregel, in dit geval voor waterveiligheid in het rivierengebied. Het gaat om de ontpoldering van de Noordwaard, een koploperproject in het programma Ruimte voor de Rivier. In deze casus was actieve burgerparticipatie vanaf de start de inzet. Wederzijdse verwachtingen konden echter niet worden waargemaakt. Voor burgers was de wijze van ontpoldering onacceptabel. Een meter hoog water door hun huis strookte niet met de veiligheidsbeleving, die in de ogen van burgers berustte op een garantie op droge voeten. Er ontstond ook in deze casus veel verontwaardiging en een vertrouwenscrisis.

### **Casus 3: Nationale rampoefening Waterproef**

De casus Waterproef ten slotte betreft waterveiligheid in het geval dat preventieve maatregelen falen. Het was een nationale oefening voor overstromingsrampen die de Taskforce Management Overstromingen (TMO) ter afsluiting van haar opdracht in november 2008 organiseerde. De oefening speelde zich af in heel Nederland. Betrokken overheden en experts waren op voorhand huiverig voor actieve publieksparticipatie, omdat zij verwachtten dat de erkenning van grootschalige overstromingen als een reëel toekomstig scenario negatieve reacties uit de samenleving zou opleveren. Burgers werden en voelden zich niet of nauwelijks betrokken bij de oefening. Om te spreken in termen van de communicatie in de publiekscampagnes over waterveiligheid: waarom zou je je voorbereiden op een ramp als de overheid Nederland veilig en droog houdt?

Afbeelding 9. Reddingsdemonstratie Waterproef bij Nijkerk; TMO november 2008.



### **Van inzicht naar uitzicht**

Uit het onderzoek blijkt dat publieksparticipatie wel leidt tot meer waterbewustzijn in de samenleving als het gaat om overstromingsdreiging, maar niet tot het gewenste risicobewuste gedrag. De reacties van burgers waren sterk emotioneel gedreven en hadden een negatieve invloed op het besluitvormingsproces. Voor betrokken burgers waren een overslagbestendige dijk in Petten en de wijze van ontpoldering van de Noordwaard onacceptabele oplossingen. Hoewel bij publieke communicatie het onvoldoende onderkennen van de belevingskloof weinig tot geen negatieve effecten opleverde, was dat bij publieksparticipatie anders. Hier zagen we - als gevolg van het niet (h)erkennen van verschillende beleving van burgers en overheden - veel wederzijds onbegrip, verzet en soms zelfs regelrechte tegenwerking.

### **Nieuwe benadering noodzakelijk**

Na het *overzicht* van de discourses in het waterveiligheidsdebat en *inzicht* in de belevingskloof tussen burgers en overheden en gevolgen daarvan, biedt ons onderzoek ook een *uitzicht*. Dit uitzicht geeft een eerste aanzet voor een alternatieve benadering van waterveiligheid in het publieke debat. Deze nieuwe benadering is noodzakelijk om de belevingskloof tussen burgers en overheden te overbruggen. De mythe van droge voeten staat dat vooralsnog in de weg. In het volgende hoofdstuk richten we onze aandacht op die mythe.





# De veiligheidsmythe van droge voeten

## In 5 seconden:

*De Nederlandse omgang met waterveiligheid is gebaseerd op de ‘veiligheidsmythe van droge voeten.’ Hoewel Nederlanders rationeel weten dat absolute garantie niet bestaat, is met de Deltawerken de overtuiging ontstaan dat overheden en experts droge voeten garanderen. De mythe is gebaseerd op blind publiek vertrouwen in overheden en experts en afwezigheid van angst voor water.*

**24** Deltacommissie (1961). *Rapport Deltacommissie Deel 1. Eindverslag en Interimadviezen*. 's Gravenhage: Staatsdrukkerij. Pagina 15.

**25** Rijkswaterstaat & KNMI (1961). *Verslag over de stormvloed van 1953*. 's Gravenhage: Staatsdrukkerij. Pagina 5.

**26** Heel illustratief hiervoor is: ‘Nieuw succes bij de Deltawerken.’ Polygoon Hollands Nieuws, 12 mei 1962. Zie [www.geschiedenis24.nl](http://www.geschiedenis24.nl).

De meeste Nederlanders begrijpen rationeel heel goed dat honderd procent garantie op veiligheid niet bestaat. Maar wanneer overheden waterveiligheidsgaranties ter discussie stellen, reageren ze vaak verontwaardigd of willen ze dat niet accepteren. Wij concluderen uit ons onderzoek dat deze houding te maken heeft met een nationale veiligheidsmythe van ‘droge voeten’. Kort samengevat houdt de mythe in dat - ondanks het weten en erkennen van risico's - toch de overtuiging bestaat dat met de komst van de Deltawerken in Nederland nooit meer een overstromingsramp zal plaatsvinden en droge voeten door overheden en experts worden gegarandeerd.

## Ontstaan van de mythe

De watersnoodramp van 1953 maakte een andere omgang met waterveiligheid noodzakelijk. De regering wilde niet alleen de schade van de overstroming herstellen, maar ze keek onmiddellijk vijftig jaar vooruit en stelde de Deltacommissie in. Deze kreeg van minister van V&W Algera de opdracht ‘te trachten herhaling van een dergelijke te ramp voorkomen’<sup>24</sup>. Om burgers en politici in de economisch toch al zware wederopbouwjaren te overtuigen van nut en noodzaak van de omvangrijke en uiterst kostbare Deltawerken, kreeg de veiligheidsdoelstelling sterk de nadruk. ‘Vanuit de gedachte “Dit nooit meer” werd de Deltawet geboren’<sup>25</sup>. Een afsluiting van zeearmen op zo’n grote schaal was nog niet eerder vertoond. De opkomst van het nieuwe medium televisie hielp bij het verkrijgen van het noodzakelijke publieke vertrouwen dat het geld goed besteed was. Elke Nederlandse burger kon met eigen ogen zien dat de zee voor eens en altijd werd bedwongen door de Nederlandse waterbeheerders. Zowel de imponerende afmetingen van de waterkeringen, als de speciaal voor de Deltawerken ontwikkelde technieken en gespecialiseerde werktuigen én de manier waarop dit in indrukwekkende Polygoonjournaals in bioscopen op grote schaal werd vertoond, creëerden een imago van onoverwinnelijkheid<sup>26</sup>.



Afbeelding 10. Folder waterschapsverkiezingen 2008.

**27** *Kritisch vertrouwen* bevat een hoge mate van scepticisme, ook wel ‘gezonde scepsis’ of ‘gezond verstand’ genoemd. Kritisch vertrouwen uit zich in een positief kritische houding gebaseerd op inhoudelijke kennis. Dat leidt tot een grote behoefte aan en bereidheid tot het verzamelen en opnemen van informatie. *Cognitieve angst* is een rationele progressieve kracht. Zo heeft angst voor water ervoor gezorgd dat de Deltawerken zijn gebouwd. Cognitieve angst geeft aanleiding tot constructief leren waarvoor angst te hebben, begrijpen wat een angst-ervaring betekent, het belang van die ervaring voelen en dat gevoel accuraat uiten en ernaar handelen.

## Blind vertrouwen en geen angst voor water

Een eerste belangrijk kenmerk van de veiligheidsmythe is blind vertrouwen in kennis en kunde van experts en in het nemen van alle verantwoordelijkheid voor waterveiligheid door overheden. Een tweede belangrijk kenmerk is het ontbreken van angst voor water als mogelijk levensbedreigend natuurfenomeen. In de loop van de afgelopen halve eeuw zijn deze kenmerken en de mythe elkaar over en weer gaan versterken. Want de overtuiging van droge voeten versterkt het gevoel dat vertrouwen niet steeds gecheckt hoeft te worden én zorgt ervoor dat mensen niet bang zijn. Tegelijkertijd worden juist door blind vertrouwen en afwezigheid van angst de droge voeten nooit ter discussie gesteld en als vanzelfsprekend ervaren. En dat versterkt de mythe weer.

## Rubber laarzen of satijnen pumps?

In het begin van de 21e eeuw beleven overheden en experts de belofte van droge voeten echter anders dan de meeste burgers dat doen. Voor veel beleidsmakers en professionals die betrokken zijn bij hoogwaterbeheer betekent ‘droge voeten’ dat waterveiligheid samen kan gaan met niet-levensbedreigende wateroverlast. In dat kader zijn de rubber laarzen in een advertentie van een waterschap dat ‘droge voeten’ belooft, heel logisch. De meeste burgers gaan echter wel uit van een letterlijke garantie op droge voeten. Een paar satijnen pumps zou in dat verband meer passend zijn.

## Anders omgaan met water: deconstructie van de mythe

De veiligheidsmythe van droge voeten staat ‘anders omgaan met water’ in de weg. Als burgers zich risicobewuster moeten gaan gedragen, moet de mythe worden gedeconstrueerd. En wel zo dat het bestaande vertrouwen in verantwoordelijke overheden niet verloren gaat en er geen paniek ontstaat wanneer wordt gecommuniceerd over een overstromingsramp als reëel scenario. Die deconstructie is mogelijk door anders om te gaan met angst en vertrouwen in relatie tot waterveiligheid. Hiervoor ontwikkelden wij een sociaal-culturele typologie van publiek vertrouwen en angst. Wij betogen dat de mythe van droge voeten verantwoord kan worden gedeconstrueerd met behulp van *kritisch vertrouwen* in experts en verantwoordelijke overheden en een *cognitieve angst* voor mogelijk (levens)bedreigend water<sup>27</sup>. Zo ontstaat ruimte voor een alternatief discours. In het laatste hoofdstuk kijken we hoe dit eraan kan bijdragen dat alle Nederlanders (overheden, experts én burgers) samen gaan zorgen voor waterveiligheid.







# Discours van zorg: acceptatie van kwetsbaarheid

## In 5 seconden:

Voor het publieke debat over waterveiligheid pleiten wij voor een discours van zorg als nieuwe benadering. Hierin staat niet de beheersing van risico's maar de acceptatie van kwetsbaarheid centraal.

**28** Waterbewust gedrag niet alleen in bijvoorbeeld het kennen van de lokale overstromingsdreiging, evacuatiemogelijkheden en noodvoorbereiding, maar ook door een slaapkamer op de begane grond in een huis achter de dijk als potentieel gevaar te zien of een houten vloer onder NAP als een eigen, risicovolle keuze. **29** Bijvoorbeeld door het vanzelfsprekend te vinden bij het ontwerpen van wegen rekening te houden met evacuatielroutes bij hoog water, of bij het bouwen van een ziekenhuis in een polder het nood-aggregaat ergens anders dan in de kelder te plaatsen.

Meer waterbewust gedrag van burgers, bedrijfsleven en bestuurders is lastig te realiseren op basis van de manier waarop Nederland nu omgaat met water. Ten eerste omdat burgers en overheden waterveiligheid beleven vanuit heel verschillende veronderstellingen. Ten tweede vanwege de mythe van droge voeten, die burgers niet aanzet tot een eigen bijdrage aan hun veiligheid<sup>28</sup> en die van anderen<sup>29</sup>. Deze twee problemen kunnen worden opgelost met behulp van een nieuwe benadering.

## Breuk met het verleden

De huidige benaderingen in het waterveiligheidsdebat zijn gebaseerd op risicobeheersing. Dat heeft in Nederland geleid tot de mythe van droge voeten. Echt anders omgaan met water betekent een cultuurverandering: niet meer uitgaan van risicobeheersing als centrale focus voor waterveiligheid. Wij betogen dat een alternatieve benadering, gebaseerd op acceptatie van kwetsbaarheid in plaats van risicobeheersing, mogelijkheden biedt voor die verandering.

## Van risicobeheersing naar acceptatie van kwetsbaarheid

In een benadering gebaseerd op risicobeheersing staat de discussie over risiconormen centraal. Die normen zijn gebaseerd op beschikbare expertkennis over kansen en gevolgen. Het accent ligt daarbij op intolerantie voor onzekerheden en op procedures en protocollen. Het is voor velen niet eenvoudig en voor de meeste leken zelfs onmogelijk aan dit debat deel te nemen.

In een benadering gebaseerd op acceptatie van kwetsbaarheid staat de discussie over maatschappelijke waarden centraal. Wat vinden we belangrijker: bijvoorbeeld extra snelwegen, kleinere klassen of het wegwerken van achterstallig onderhoud aan waterkeringen? Daarover kunnen burgers wel meepraten en een gefundeerde mening hebben of vormen. Vanuit acceptatie van kwetsbaarheid ligt het accent in het debat op de weerbaarheid van de samenleving. Deze benadering van waterveiligheid richt zich op preventie, tolerantie van onzekerheden en creatieve innovatiekracht.

**30** Let wel: wij duiden in dit boek expliciet het *publieke* debat en niet het *professionele* expert-debat!

**31** Kijk voor die discourses naar het schema op pagina 21.

**32** Het beroemde *nature-nurture* debat. Denk bijvoorbeeld aan een park, een boerenakker of extremer: T-shirts die onder invloed van lichaamswarmte van kleur veranderen en planten die energie voor computers leveren (zie afbeelding hieronder). Praten we bij deze zaken over natuurlijke of menselijke invloed? Kijk op [www.nextnature.com](http://www.nextnature.com) voor meer boeiende voorbeelden.



Afbeelding 11. Next Nature?

## Een nieuwe invulling van het publieke debat<sup>30</sup>

Kwetsbaarheid roept zorg op. Daarom pleiten wij voor een discours van zorg waarin acceptatie van kwetsbaarheid centraal staat. Daarmee krijgen discussieonderwerpen behorend bij de onderzoeks-categorieën een andere betekenis dan in de huidige discourses<sup>31</sup>.

## Leefomgeving: integratie van natuur en cultuur

In de categorie leefomgeving staat steeds vaker de wispelturige interactie tussen natuur en cultuur centraal. Natuur en cultuur lopen daarbij als het ware in elkaar over en beïnvloeden elkaar wederzijds<sup>32</sup>. Vanuit dit perspectief bestaan *natuur*rampen eigenlijk niet, omdat rampen vanuit het huidige risicobeheersingsdenken steeds meer worden gezien als systeemfalen, als organisatorische missers. Bij een toekomstige overstromingsramp zullen dan ook vooral de hoogte, sterkte en het beheer van de waterkeringen aan kritiek onderhevig zijn. In een discours van zorg gebaseerd op de acceptatie van kwetsbaarheid gaat het om ontwikkeling van een besef dat deze wispelturige interactie zich niet volledig laat voorspellen en vastleggen.

## Maakbaarheid: reflexief beheersingsideaal

In de categorie maakbaarheid betekent een reflexief beheersingsideaal in de omgang met waterveiligheid dat het noodzakelijk is steeds vragen te stellen bij technologische mogelijkheden tot risicobeheersing en wensen daartoe. In een discours van zorg draait het om een beheersingsideaal dat is gebaseerd op zowel cognitieve rationaliteit (logos), als een meer gevoelsmatig gestuurde rationaliteit (ethiek en empathie). Beide moeten een rol spelen bij het nemen van beslissingen en daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden.

## Verantwoordelijkheid: verdeeld, samen

In de categorie verantwoordelijkheid staat het uitgangspunt van *verdeelde* in plaats van *gedeelde* verantwoordelijkheden centraal. Verantwoordelijkheden worden verdeeld afhankelijk van competenties en taken: van wat betrokkenen kennen, kunnen en verplicht zijn te doen. Overheden en experts zorgen voor het voldoen aan de wettelijke eisen en het ontwikkelen van expertise om te zorgen dat aan deze eisen kan worden voldaan. Vanuit een kritisch vertrouwen hebben weerbare burgers de verantwoordelijkheid overheden en experts daarover ter verantwoording te roepen. Burgers kunnen daarnaast een bijdrage leveren aan beperken van schade in crisissituaties door zelfredzaam te zijn en zich naar vermogen voor te bereiden.

Wetenschap en praktijk

Het discours van zorg geeft een eerste uitzicht op mogelijkheden tot anders omgaan met water. Maar laten we duidelijk zijn: ons proefschrift is wetenschappelijk onderzoek naar sociaal-culturele patronen en dus niet specifiek gericht op het creëren van concrete maatwerkoplossingen voor meer waterbewust gedrag in alle delen van de samenleving. Het proefschrift geeft een antwoord op de vraag: *Waarom leven wij in Nederland met water zoals we dat doen?* Door ons antwoord<sup>33</sup> op die vraag ontstaan wél mogelijkheden voor een andere kijk op en nieuwe uitgangspunten in de invulling van het beleid ‘Anders omgaan met water’.

33 De rol en gevolgen van de mythe van droge voeten.



Afbeelding 12. Een andere kijk op waterveiligheid. Beeld uit het jaarverslag Deltares 2010, pagina 14-15.

Maatwerk

Voor concrete adviezen in specifieke casussen is steeds een analyse van lokale omstandigheden noodzakelijk, één-oplossing-voor-alles bestaat nu eenmaal niet. Op basis van ons onderzoek doen we wel een aantal algemene uitspraken over de praktijk. Het centrale uitgangspunt is dat wij pleiten voor een benadering van waterveiligheid gebaseerd op acceptatie van kwetsbaarheid in plaats van risicobeheersing. Dat is van belang omdat uit elk van deze benaderingen een heel verschillende relatie tussen overheden, experts en burgers ontstaat.

Aanbevelingen en adviezen

Herkenning en erkenning van mythe en beleving van veiligheid

Ten eerste moet inzicht in beleving van veiligheid en overstromingsdreiging van betrokken relevante actoren worden ontwikkeld. Dit bewustzijn van waarden en aannames moet tijdens communicatie- en participatieprocessen voortdurend worden onderhouden. Herkenning, erkenning en verantwoorde deconstructie van de heersende mythe van droge voeten is daarbij noodzakelijk. Op basis van kritisch publiek vertrouwen en een cognitieve angst voor water kan dan een breed gedragen beleid ten uitvoer worden gebracht.

Maatschappelijk solide oplossingen

Ten tweede is van belang meer reflexieve benaderingen te ontwikkelen. En daarbij te benadrukken dat maatregelen voor behoud of vergroting van waterveiligheid, náást gebaseerd op betrouwbare wetenschappelijke kennis, ook maatschappelijk solide moeten zijn. Maak naast specialistische kennis van experts ook gebruik van lokale ervaring en deskundigheid van burgers en identificeer hiaten in wetenschappelijke kennis door erkenning van onkenbaarheden en onzekerheden.

Emoties serieus nemen

Ten slotte adviseren wij emoties en waarschuwingssignalen uit de samenleving serieus te nemen en te anticiperen op mogelijke neven-effecten van toegenomen waterbewustzijn. Dat kan met behulp van een interdisciplinaire benadering en tussentijdse evaluaties van verschillende oplossingen. Deze benadering maakt het mogelijk concrete praktijken te ontwikkelen op het gebied van waterveiligheid, ter bevordering van de weerbaarheid van betrokken burgers, bedrijven, bestuurders, overheden en experts in een kwetsbare delta.

Tot slot

We hopen met deze uitgave de lezer een kort overzicht, inzicht en uitzicht te hebben gegeven in hoe Nederlanders omgaan met waterveiligheid en overstromingsdreiging, gezien door een sociaal-cultureel wetenschappelijke bril. Met deze nieuwe zienswijze kunnen betrokkenen vanuit hun eigen expertise hopelijk nieuwe ideeën en plannen ontwikkelen. Natuurlijk denken wij graag mee over concrete vraagstukken en kunnen dan maatwerkadviezen geven voor het ontwikkelen van maatschappijbrede zorg voor waterveiligheid.



Afbeelding 13. In de Hedwige-polder in Zeeland laaiden in 2011 de emoties hoog op.



Trudes Heems werd geboren op 18 mei 1964 in Haarlem. Na het behalen van het atheneumdiploma in 1982 aan het Bisschoppelijk College Hageveld te Heemstede studeerde zij voor uitvoerend podiumkunstenaar Show & Musical aan de Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten. Vanaf 1987 werkte zij voor verschillende bedrijven, waaronder Shell, Unilever, ING en Bouwfonds, met haar eigen bedrijf Balance Personal Promotion, op het gebied van communicatie, marketing en organisatieadvies. Trudes woont samen met Paul en hun zonen Paul jr. en Ties in Amsterdam.

Voor meer informatie

- over WATERWORKS: kijk op [www.waterworks.nu](http://www.waterworks.nu)
- over het STW-programma: kijk op [www.flooddefences.nl](http://www.flooddefences.nl)



stuurden overheden aan op anders omgaan met water. Met publieke

gedrag stimuleren. Onderzoek toont nu de onverwachte en ongewenste

voeten' debet aan het falende overheidsbeleid: hoewel Nederlanders rationeel

Deconstructie van deze nationale mythe is noodzakelijk voor maatschappelijke

Een pdf of hardcopy van het proefschrift is verkrijgbaar via [www.waterworks.nu](http://www.waterworks.nu)



# Flood safety: managing vulnerability beyond the myth of dry feet

Trudes Heems  
Baukje Kothuis

A socio-cultural perspective on how the Dutch cope with the threat of flooding

*English Summary of the PhD thesis*

Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten  
De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief



**Flood safety:  
Managing vulnerability  
beyond the myth of dry feet**

A socio-cultural perspective on  
how the Dutch cope with the threat of flooding

*This is the English Summary of the PhD thesis*

**Waterveiligheid:  
managen van kwetsbaarheid  
voorbij de mythe van droge voeten**

De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging  
in sociaal-cultureel perspectief

Successfully defended at the Universty of Maastricht  
on September 19th, 2012

by

G.C. (Trudes) Heems  
&  
B.L.M. (Baukje) Kothuis

WATERWORKS - Amsterdam - September 2012



**Supervisors (Promotores)**  
Prof. dr. ir. W.E. Bijker (Universiteit van Maastricht)  
Prof. dr. M.A. Hajer (Universiteit van Amsterdam)  
Prof. dr. ir. M.J.F. Stive (Technische Universiteit Delft)

**Doctoral committee (Beoordelingscommissie)**  
Prof. dr. T. Swierstra (voorzitter) (Universiteit van Maastricht)  
Dr. A.M. Hommels (Universiteit van Maastricht)  
Prof. dr. ir. H. van Lente (Universiteit van Maastricht)  
Prof. dr. ing. S. Schaap (Technische Universiteit Delft)  
Prof. drs. ir. J.K. Vrijling (Technische Universiteit Delft)

Writing our PhD and this book was also supported by financial aid of the program ‘Vervangingssubsidie Geesteswetenschappen’ of the Dutch Organisation for Scientific Research (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek NWO).

First digital edition, september 2012  
©Trudes Heems & Baukje Kothuis

Photo’s on spreads bl/w Marisa Post  
Small pictures and visuals WATERWORKS, Amsterdam

Grafic design & production WATERWORKS, Amsterdam  
Published by Bee’s Books, Amsterdam

Questions? [waterworks@planet.nl](mailto:waterworks@planet.nl)  
For more information: [www.waterworks.nu](http://www.waterworks.nu)

# Contents

<b>1. DoesThe Netherlands live with water?</b>	5
<b>2. A new approach to water</b>	11
Research and research categories	12
<b>3. Overview discourses since 1953</b>	15
Discourse of fight	16
Discourse of victory	17
Discourse of threat	17
From overview to insight	18
<b>4. Public communication on flood safety</b>	21
<b>5. Public participation in flood safety projects</b>	25
From insight to outlook	26
<b>6. The safety myth of dry feet</b>	30
<b>7. Discourse of care</b>	33
From risk control to acceptance of vulnerability	34
<b>More information</b>	35





# Does The Netherlands live with water?

Newspaper clipping of the public communication campaign 'The Netherlands Lives with Water' (Nederland Leeft met Water), April 2004.



The campaign 'The Netherlands lives with water' was the incentive to start our research by the end of 2004. In our dissertation we answer the question how the Dutch at the beginning of the 21st century give meaning to flood safety and how they cope with the threat of flooding. From the year 2000 a new water policy pointed at a changing approach towards water. Government expected public communication about flood safety and public participation in flood safety projects to lead to enhanced water awareness and more risk aware behaviour in society. Authorities expected from these strategies no undesired side effects. Our research shows that these expectations were incorrect. In our dissertation we explain why this is the case, analyzing the research field from a socio-cultural perspective.





# 2

## A new approach to water

The construction of the Delta Works convinced the Dutch that - with the help of inventive technology - they had won the fight against water and that authorities guaranteed dry feet. Problems with the rivers in the early nineties (including massive evacuations) made clear to policy makers that flooding was a realistic scenario and that government shouldn't want to take all responsibility for keeping citizens safe.

With the new policy slogan 'A new approach to water' government aimed in the direction of a different relation with flood safety and the threat of flooding. Space for water became the new adage. In this new vision citizens also need to contribute to the reduction of risk, in addition to the efforts authorities make. Studying the debate on flood safety at the beginning of the 21st century made clear that most citizens showed little interest in getting informed about flood safety nor in changing their behaviour.



*The official new water policy  
'A new approach to water'  
(Kabinetsbesluit 'Anders  
omgaan met water')  
announced in 2000.*

### Research and research categories

Our research also proves that authorities and experts gave ambiguous meaning to topics belonging to the research categories 'environment', 'controllability' and 'responsibility' when debating about flood safety at the beginning of the 21st century.

In relation to the research category 'environment', water played different roles. Sometimes it was an enemy, sometimes a friend and at other times it was an ally. Emergent risk thinking made it possible that water also was increasingly seen as a serious safety risk, despite the emphasis on the friendly relations with water. Influenced by the increasing focus on climate change, the threat of water strongly gained importance.

When it comes to topics belonging to the research category 'controllability', involved actors were questioning the guarantee of flood safety. Further research made clear that control as such was not at stake, but the topic of discussion was the way control was executed. The recognition of the risk of flooding implicated a different control ideology.

When speaking about topics belonging to the research category 'responsibility', different visions alternated. Often flood safety is seen as a collective problem that government is responsible for. Inspired by the idea of the participation state however, more and more emphasis was put on citizens and businesses taking their own responsibility when it comes to flood safety. This changing interpretation of responsibility distribution caused insecurity. For involved actors it wasn't clear which responsibilities were theirs exactly.





# 3

## Overview discourses since 1953

When giving meaning, language plays an important role. By using language people describe their reality. At the same time underlying assumptions belonging to certain meanings create a reality of their own. An image of these different realities can be found by looking for coherent patterns in giving meaning to specific concepts. We term such a pattern a discourse and the search for underlying meanings and patterns a discourse analysis. When involved actors share a discourse during a particular period, reproduce it and act upon it, this discourse becomes more dominant in society<sup>1</sup>. Different meanings given to topics belonging to the research categories find their origin in three different discourses (the discourses of ‘fight’, ‘victory’ and ‘threat’). These discourses dominated the debate about flood safety since the flood disaster of 1953 (see figure 1).

<sup>1</sup> M. Hajer (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process.* Oxford: Oxford University Press.

The Dutch flood safety debate			Mid 90's - 2008	
			Discourse of threat	
Dominant discourse		Begin 70's - begin 90's		
		Discourse of victory		
Research categories	Discourse of fight			
Environment	Fighting nature	Protecting nature	Building with nature	
Controllability	Rational ideal of control	Romantic ideal of control	Flexibel ideal of control	
Responsibility	Supremacy	Government	Shared	

Figure 1.  
Meaning given to our research categories in the discourses of fight, victory and threat in the Dutch flood safety debate.

The analysis of reports on water policy of important advice committees, from the First to the Second Delta Committee, makes clear where different meanings of the research categories find their origin and to which social constructions in dealing with flood safety this has led. A number of distinctive movements

- can be observed in the past half century:
- From keeping out nature (water), via protecting and developing nature to building with nature.
  - From strategies to turn the water (The Delta Works) via resilience (emergency flooding area's) to resilient turning (Space for water) and turning resilience (The Sand Engine).
  - From supremacy of nature and divine interventions via safety guarantees by the government to a more shared responsibility for flood safety.
  - From an emphasis on the vulnerability of people via the vulnerability of nature to governmental vulnerability.

### Discourse of fight

The discourse of fight dominated the debate about flood safety in the period from 1953 until the end of the sixties. In this period flood risks were experienced and acknowledged by society as a whole. When Dutch reputation and identity were damaged by the traumatic flood disaster of 1953, authorities and experts began a counterattack of unknown extent. In the discourse of threat the relation with the environment is determined by the idea that vulnerable man had to be protected against a devastating nature. The united battle against the hostile water, the so called water wolf, was the central notion. Bad influence of the sea needed to be suppressed to protect society against the intruding and damaging water. In this vision nature and society are completely different entities. Future disasters had to be prevented by barring and turning the water. The Delta law ensured safety: ‘This never again’<sup>2</sup>. Preventive safety measures based on extremely strict safety norms and executed as massive dike embankments had to guarantee safety and control all future flood risks. The Delta Plan, including the ingenious Delta Works, became the national symbol of guaranteed dry feet in the Netherlands. After the disaster of 1953 authorities didn’t feel responsible for the flood. Central government called upon supremacy (divine intervention and primal forces in nature), yet took command in the fight against the water. Involved actors advocated a more central responsibility for flood safety by the government, a vision that fitted with the rise of the welfare state.



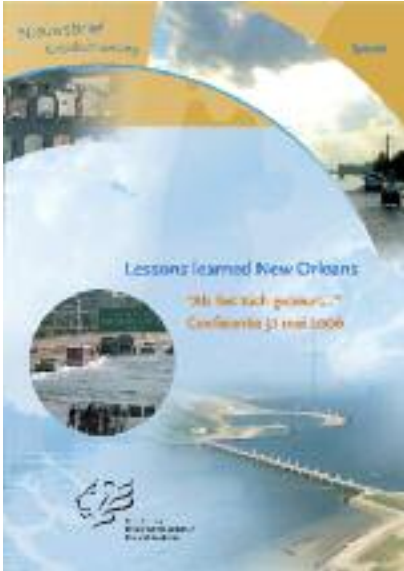
Van Veen’s book illustrates the national reputation and identity of Dutch hydraulic engineers as heroic fighters (1948).

<sup>2</sup> Rijkswaterstaat & KNMI (1961). *Verslag over de stormvloed van 1953.* [Report on the storm surge of 1953.] The Hague: Staatsdrukkerij.



Queen Beatrix opens the Eastern Scheldt storm surge barrier, a part of the Delta Works. The flags state: ‘Zeeland is safe’ (1986).

Newsletter from the Ministry of Internal Affairs (May 2006).



### Discourse of victory

In the seventies and eighties traditional dike strengtheners became the opponents of protectors of landscape, nature and cultural history values. Questions about how flood safety had to be designed and managed invoked fierce discussion. The discourse of fight began to loose its dominance, while a new discourse developed: the discourse of victory. Values and norms with respect to flood safety policies varied per involved actor. Now the battle against the water turned into a social conflict as well. This resulted from the idea that humans, in their ambition for progression, were a threat for vulnerable nature. Thinking about a life threatening flood disaster didn’t fit the new vision in which the friendly character of water became more and more the central notion. The protection of landscape, nature and cultural history played an important role in flood safety projects in the main river areas. In the discourse of victory safety can be guaranteed based on ‘soft’ environmental and nature principles instead of ‘hard’ embankments and barriers. This can be realised by so called ‘sophisticated’ designs. Besides hydraulic engineering knowledge and experience also scientific insights from ecology and environmental sciences became essential to realize these designs. Authorities took all responsibility for flood safety. The belief that government guaranteed dry feet became a collective basic assumption. The reduction of safety norms in the river area indicated decreasing risk awareness in society.

### Discourse of threat

The discourse of threat became dominant in the debate about flood safety from the mid nineties till the first decennium of the new millennium. Problems with the rivers in 1993 and 1995 revealed governmental vulnerability. The presumed victory over water became a point of discussion. Authorities became more risk aware again. To solve problems with flood safety new variable coalitions were formed, based on temporary consensus. Implementation of dike strengthening projects accelerated. At the time public support for ‘Space for water’ increased. Boosted by increased attention for potential effects of climate change, the discourse of threat had a dominant image of water as a dangerous ally. In relation to the environment the concepts ‘Space for water’ and ‘Building with nature’ were central. Space for water created resilient turning and building

3 A.o. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2004). *Risico's in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen.* [Risks in embanked terms. Evaluation of policy concerning the safety for flooding.] Bilt-hoven: RIVM. Rapport nr. 500799002, mei 2004;  
J. de Boer, H. Goosen & D. Huitema (2003). *Bewust werken aan waterbewustzijn.* [Consciously working on water awareness.] Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit.  
4 V&W (2000a). *Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21e eeuw. Kabinetsstandpunt.* [A different approach to water. Water policy for the 21st century. Official governmental point of view.] The Hague: Ministry of Transportation & Water Management, December 2000.  
5 Ministries of V&W and BZK (2007). *Waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid. Kennen, voelen, willen en doen.* [Water awareness and water aware behaviour as related to flood safety. Knowing, feeling, desiring and acting.] The Hague: DG Water & ERC; Ministries of V&W and BZK (2008). *Versterken waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid. Verkenning van mogelijke doelen en strategieën.* [Strengthening water awareness and water aware behaviour as related to flood safety. Exploration of possible goals and strategies.] The Hague: DG Water & ERC

with nature (like with sand) created turning resilience. Flood safety as well as nature development and spatial planning claimed space, which is already limited in the Netherlands. Different interests needed to be weighed against each other and against other social interests. But it is complicated to compare these values, because they are hard to define in commensurable measures. The starting point is still the control of flood risks, but besides preventive measures more attention was given to the control of a disaster. Authorities steered in the direction of a shared responsibility of flood safety. From this perspective the whole society needs to contribute their share to achieve policy goals now as well as in the near and in distant future. These different time horizons made responsibility for flood safety a slippery subject.

### From overview to insight

The overview of the three discourses and associated meaning of the research categories provides insight in the changing relation between authorities and society at the beginning of the 21st century. In the public debate there is substantive discussion on risks concerning climate change and on the necessity of shared responsibility for flood safety. At the same time there is hardly any feeling of serious threat in Dutch society. On the contrary, most citizens blindly trust the problem solving capacities of authorities and experts<sup>3</sup>.

When it comes to flood safety we identify a perception gap. Most authorities give meaning to flood safety from assumptions belonging to the discourse of threat. On the other hand, most citizens do so from assumptions belonging to the discourse of victory. But acknowledgement of a possible flooding disaster as a realistic scenario implies a different approach towards flood safety in society. Not only authorities, but also citizens need to be aware of risks that come with living in a vulnerable delta. Authorities expect to create more risk aware behaviour in society if water awareness is increased<sup>4</sup>. They state that the intended different approach of water can be achieved with the help of two instruments: public risk communication on flood safety and public participation with flood safety projects. These are named ‘no regret’ strategies: authorities expect no or hardly any negative side effects<sup>5</sup>. Our research however, shows that these instruments are not innocent.





# 4

## Public communication on flood safety

<sup>6</sup>The Ministry of Transportation & Water Management and Ministry of the Interior.

In the ambition for a more shared responsibility for flood safety, the two ministries involved<sup>6</sup> mentioned public communication as an important instrument to frame the flood safety message in a different way. They consider communication an outstanding instrument to directly influence water awareness. The target of enhanced water awareness is increased risk aware behaviour. This is supposed to contribute to a permanent safe and inhabitable country. However, with the two public campaigns 'The Netherlands Lives with Water' and 'Think Ahead' this goal has not been reached. Research shows that citizens hardly display the desired risk aware behaviour<sup>7</sup>. Analysis of the campaigns shows that the central message was entangled. On the one hand authorities emphasise that they keep the Netherlands safe and dry (The Netherlands Lives with Water). But at the same time is communicated that people should prepare for a severe flooding disaster that might even happen tomorrow so to speak (Think Ahead).

In both campaigns the discourses of fight, victory and threat were used mixed and at the same time. Despite the focus on the threat of sea level rising and other negative effects of climate change, water was still presented as a friend to play with or a desired ally. Safety guarantees were cautiously discussed, but in the mean time the idea of risk control continued. The campaigns didn't make clear who is responsible for what as it comes to flood safety. The entangled communication didn't contribute to bridge the perception gap. Citizens had and have all possibility to distil the information that suits their own assumptions concerning flood safety. For the time being this doesn't lead to negative side effects, just as authorities expected. Citizens remain passive and do not or hardly react to the campaigns. However, if citizens themselves experience problems with flood safety measures, the differences in perception between government and society will lead to undesired side effects. This becomes apparent from several cases of public participation with flood safety projects.

<sup>7</sup> A.o. TNS-NIPO (2006). *Risicoperceptie bij overstromingen in relatie tot evacuatiebereidheid*. [Risk perception concerning flood disasters as related to evacuation preparedness.] Amsterdam: TNS-NIPO; H. van der Most, S. de Wit, B. Broekhans & W. Roos (eds.) (2010). *Kijk op Waterveiligheid. Perceptie en Risicocommunicatie bij het Omgaan met Overstromingsrisico's*. [Perspective on Flood Safety. Perception and risk communication concerning coping with flood risks.] Delft: Eburon.



Logo of public communication campaign 'The Netherlands Lives with water'..



Logo of public communication campaign 'Think Ahead'.





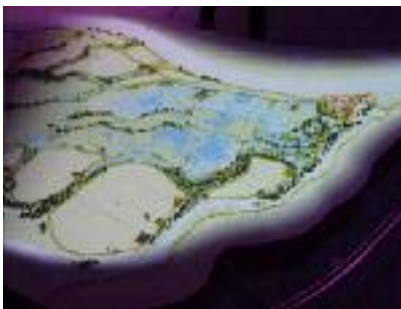
# 5

## Public participation in flood safety projects

Public participation is the second ‘no-regret’ strategy that authorities used to achieve enhanced water awareness and to develop risk aware behaviour. We researched the cases of ‘Petten’, ‘Noordwaard’ and ‘Waterproof’.



*Pettemer Sea Wall with sheet piles as emergency-solution.*



*Scale model of the depoldering of the Noordwaard polder.*

### **Petten**

The case of Petten concerns a preventive measure to enlarge flood safety on the coast. The goal is the strengthening of the Hondsbossche and Pettemer sea wall as part of the project Weak Links. The first option chosen by authorities was an overtopping resistant dike. This solution didn’t match the safety perception of citizens. They soon spoke very negatively about what they called ‘the overtopping dike’. Such a dike was unacceptable because dry feet would no longer be guaranteed. The overtopping resistant dike as a preferred solution resulted in a lot of public indignation and a loss of public trust in authorities.

### **Noordwaard**

The case of the Noordwaard also concerned a preventive measure to achieve more flood safety, here focussed on the main river area. This case is about the depoldering of the Noordwaard, a leading project of the program Room for the River. From the start active public participation played an important role in the process. Yet mutual expectations couldn’t be lived up to. The way the depoldering was planned meant that a meter of water could flow into the houses at times of extreme high river levels. This didn’t correspond with their perception of flood safety, which was based on the assumption that dry feet were guaranteed. The solution was unacceptable for local citizens and the participation process resulted in a lot of public indignation and a crisis of public trust.



*Rescue demonstration during Waterproof, November 2008.*

### **Waterproof**

The last case, named Waterproof, concerned flood safety in case of failing preventive measures and was aimed at the whole country. Waterproof was a national flood disaster exercise organised by the Taskforce Management of Flooding Disasters as closure of its assignment. From the start involved authorities and experts were hesitant to active public participation because they expected that the acknowledgement of a severe flooding disaster as a realistic scenario could invoke negative reactions in society. Ultimately, citizens were not felt involved in the disaster exercise. In terms of the public communication campaigns: why should they prepare for a flood disaster when government is keeping the Netherlands safe and dry?

### **From insight to outlook**

Our research proves that public participation does lead to more risk awareness concerning flood safety, but not to the desired risk aware behaviour. Citizens reacted emotionally towards bringing the guarantee of safety up for discussion, which negatively influenced the participation process. Insufficient acknowledgement of the perception gap concerning flood safety resulted in undesired side effects varying from apathy, indignation, loss of mutual trust and mistrust of responsible authorities. Authorities experienced difficulties with handling the citizen’s emotional reactions and reacted with particularly juridical communication.

After our overview of the discourses dominating the flood safety debate and the gained insight in effects of the perception gap between government and society, our research also includes a first outlook. A different approach to flood safety in the public debate could lead to a more society wide care for flood safety.





# 6

## The national safety myth of dry feet

Because citizens presume that responsible authorities guarantee their flood safety, resistance grows when they are confronted with measures that include the acceptance of risk. Although citizens rationally know and understand that a hundred percent safety doesn't exist, a nationally held safety myth of dry feet causes emotional reactions when authorities called safety guarantees into question. In short, the myth implicates that despite rationally acknowledged risks, the conviction exists that with the realisation of the Dutch Delta Works flooding will never take place any more and dry feet can and will be guaranteed by government. Important aspects of the safety myth are blind trust in the knowledge and experience of experts and the idea of full responsibility for flood safety taken by authorities. Besides that the myth is also characterised by the absence of water as a possible (life) threatening phenomenon. The safety myth strengthens and gets stronger by these aspects. In this light, speaking about future flooding disasters in public became a taboo for decades.

### ***Critical trust and cognitive fear***

When trying to anchor a different approach towards flood safety in Dutch society, it is necessary to deconstruct the myth of dry feet. This needs to be done in such a way that public trust in responsible authorities doesn't get lost and no panic arises when a flood disaster as a realistic scenario is publicly communicated. A successful deconstruction is possible when public emotions concerning flood safety, do change. To achieve this, we developed a socio-cultural typology of public trust and fear. We argue that with the help of critical trust in experts and responsible authorities and with a cognitive fear for water, based on the awareness that water can be (life) threatening, the myth of dry feet can be deconstructed successfully. After deconstruction of the myth it is possible to publicly communicate about flood safety by means of a different discourse and help to develop a society wide care for water.

*Brochure of the water board elections in 2008. The board promises to take care of 'Dry feet, Safe levees, Clean water' (Droge voeten, Veilige dijken, Schoon water).*







# The discourse of care

In the discourse of care a society wide care for flood safety stands central. In this discourse a different meaning is given to topics belonging to the research categories ‘environment’, ‘controllability’ and ‘responsibility’. When relating to the research category ‘environment’, emphasis is put on the whimsical interaction between nature and culture. From this perspective natural disasters as such don’t exist, since in western cultures they are usually seen as system failure or organisational mistakes. A future flood disaster will be discussed in the light of height, strength and management of the embankments. The discourse of threat however is based on the acceptance of vulnerability and develops an understanding of the whimsical interaction of nature and culture that can’t be completely predicted nor fixed.

In the research category ‘controllability’ a more reflective idea of management becomes central. This reflective management is based on a cognitive as well as a more sensitive conception of rationality. When it comes to handling flood safety, reflective management makes it necessary to consider the desirability of technological solutions for risk control. Besides logos (cognitive rationality) also ethics and pathos (sensitive rationality) should play a role in decision making and dividing of responsibilities concerning flood safety.

In the research category ‘responsibility’ the starting point is divided responsibilities instead of shared responsibilities. Tasks and responsibilities need to be adjusted to specific competences of involved actors. Experts and authorities should take care of meeting legal demands and of development of expertise to make sure that these demands can be met. Based on critical trust, empowered and informed citizens call for accountability of experts and authorities. Apart from that, citizens themselves can also make a contribution to their own safety and the prevention of loss in a crisis situation. However, self rescue based on tangible proceedings is only an option after responsibilities are clearly divided with specific competences of involved actors in mind.

## From risk control to acceptance of vulnerability

The discourses in the flood safety debate that are used until now (the discourses of fight, victory and threat), are all three based on risk control. The discourse of care however, is based on the acceptance of vulnerability. This implicates an essential break from the past in the public debate on flood safety. Discussions about risk norms - based on available expert knowledge of possibilities and effects - dominate in the current perspective of risk control. The emphasis is on intolerance of insecurities and on procedures and protocols. In a discourse based on the acceptance of vulnerability, the discussion about societal values is dominant. Based on critical trust in experts and authorities and a cognitive fear for water, the focus is on the development of an empowered and informed society. The discourse of threat directs to prevention, tolerance towards insecurities and creative innovative power.

*A different perspective on water and flood safety. Image taken from the annual report of Deltares 2010, page 14-15.*





# More information

Baukje Kothuis (1963) andTrudes Heems (1964) met in 2000 on the Free University in Amsterdam at the Faculty of Social Cultural Sciences. Before and while studying they both ran businesses in group & event management, communication and traveling. After obtaining their Masters title, they decided by the end of 2004 to start researching the way the Dutch cope with the threat of flooding. This evolved in a PhD research project, an enterprise they successfully completed as so called ‘external’ doctoral students.

Baukje andTrudes combined the PhD research with their work for WATERWORKS, the joint scientific research and consultancy business they have set up in 2008. Waterworks focusses on research and advice regarding public communication about flood safety and other public safety concerns and public participation in projects that try to find solutions for these safety concerns.

From April 2012, Baukje andTrudes also work as postdoc research duo for the STW-program ‘Integral and sustainable design of multifunctional flood defences’ at the faculty ofTechnology, Policy and Management (TPM) of the Delft University of Technology.

## Contact & info details

### WATERWORKS

Social Science Research

Buitenrustpad 11 hs

1097 ER Amsterdam

The Netherlands

waterworks@ planet.nl

www.waterworks.nu

### STW-program

‘Integral and sustainable design of multifunctional flood defences’, project ‘Managing the development of multifunctional flood defences’ Building 31, room B2.260

Jaffalaan 5

2628 BX Delft

The Netherlands

MFFD-BT-tbm @tudelft.nl

www.flooddefences.nl



WATERWORKS Amsterdam  
Social Science Research  
www.waterworks.nu